

**Onderwerp: Deelname aan programma Gezamenlijke Backoffice Inkomensvoorziening
BBV nr: 2015/466611**

1. Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en hebben daarbij slechts op een beperkt aantal onderdelen ruimte voor lokaal beleid. Toch is er veel diversiteit in de wijze waarop de uitvoering van de inkomensverstrekking (het I-deel) is vormgegeven. Dit is afhankelijk van onder meer de inrichting van werkprocessen, de mate van automatisering en het ICT-systeem. Daarbij zijn de kosten van het proces van inkomensverstrekking door bijna 400 (deels regionaal samenwerkende) gemeenten relatief hoog.

De afgelopen twee jaar onderzochten 13 gemeenten¹, samen goed voor bijna 50% van het klantenbestand van de Participatiewet of en hoe dit proces van inkomensverstrekking door samenwerking en digitalisering doelmatiger en efficiënter te organiseren is door het gemeenschappelijk inrichten van het werkproces voor het inkomensdeel in plaats van in iedere gemeente afzonderlijk. Dat deden zij met betrokkenheid van SVB, UWV, SZW, VNG en KING als kennispartners resp. adviseurs. Dit onderzoek heeft geleid tot een programma met als een gestandaardiseerd werkproces voor de uitvoering van het inkomensdeel van de Participatiewet. Gemeenten worden daarin ondersteund vanuit één Gezamenlijke, landelijke virtuele Backoffice Inkomensvoorziening, de GBI. Hoewel de naam "backoffice" doet vermoeden dat sprake is van een organisatie waar administratieve medewerkers ook fysiek geconcentreerd worden, is juist sprake van een kleine hoogwaardige inkoop- en regie-organisatie die namens participerende gemeenten zorg draagt voor een slimme werkomgeving. Het standaard werkproces is zo ingericht, dat elke gemeente de ruimte voor (beperkt) lokaal beleid, die de Participatiewet biedt, op haar eigen manier kan blijven invullen.

Op dit moment is dit programma nog "eigendom" van de 13 deelnemende gemeenten. De intentie vanuit GBI is deelname en eigenaarschap uit te breiden naar andere gemeenten, waaronder Haarlem. Daarnaast nemen de colleges van de andere deelnemende gemeenten ook de stap tot voortzetting van de werkorganisatie, omdat het programma nu een volgende fase ingaat van verkenning naar daadwerkelijk formuleren van opdrachten voor de markt.

2. Besluitpunten college

1. Het college stemt in met deelname aan de netwerkregie-organisatie GBI (de Gezamenlijke Backoffice Inkomensvoorziening).
2. De lasten bedragen voor 2016 € 70.000,- en voor 2017 € 140.000,- en worden in 2016 en 2017 volledig gedekt uit de reserve WWB, dit wordt verwerkt in Berap 2.
3. De betrokkenen worden geïnformeerd over dit besluit.
4. Het besluit wordt ter informatie aangeboden aan de commissie samenleving.

3. Beoogd resultaat

¹ De 13 gemeenten zijn: Amsterdam, Den Bosch, Den Haag, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Lelystad, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht en Zwolle.

Met dit besluit kan Haarlem actief deelnemen aan de werkorganisatie en aan de daarbinnen plaatsvindende ontwikkeling van processen en inkoop/realisatie van bijbehorende software.

4. Argumenten

Passend binnen bestaand beleid

Deelname aan het programma past binnen het bestaand beleid om Haarlemmers inkomensondersteuning te verstrekken (doelstelling 3.2.1 van de programmabegroting). De intentie van het programma is om dit zo efficiënt mogelijk te verzorgen, zodat meer ruimte kan ontstaan voor invulling van de andere activiteiten en doelstellingen van beleidsveld 3.2 inkomen. Daarnaast past de aanpak ook binnen de strategie van 100% digitaal. Met de huidige software is dit naar verwachting veel moeilijker te realiseren.

Voordelen

Voordelen vloeien voort uit aanscherping werkprocessen en automatisering, waardoor minder kans op fouten en snellere doorlooptijden.

Ter illustratie: een van de eerste processen die herontworpen wordt betreft de zogenaamde “aanvraag levensonderhoud”. In de kern zorgt de toekomstige procesinrichting van het GBI ervoor dat gegevensbronnen die nodig zijn om vast te stellen of de aanvraag rechtmatig is automatisch geraadpleegd worden zonder extra inspanningen. Op dit moment worden deze gegevensbronnen handmatig geraadpleegd. Deze winst zal zich met name vertalen in kortere doorlooptijden, een hogere betrouwbaarheid van beoordelingen en een vollediger beeld van voorliggende voorzieningen. Dat laatste kan op termijn leiden tot een besparing op nieuwe uitkeringsaanvragen ten opzichte van de huidige situatie wanneer GBI de belofte volledig invult.

Besparingen

Door deelname aan het programma GBI kunnen via gezamenlijk herontwerp en verregaande digitalisering van processen besparingen bereikt worden. De ontwerp-, bouw- en een deel van de verwerkingskosten kunnen immers worden gedeeld, terwijl de voordelen per gemeente kunnen worden geïncasseerd.

Een kanttekening hierbij is dat de eerste jaren sprake kan zijn van extra kosten, aangezien eerst ontwikkeling en implementatie van processen plaatsvindt.

Vernieuwing binnen de bestaande markt

De huidige markt voor systemen voor inkomensondersteuning kent - naast een eigen initiatief van de G4 - slechts twee partijen (PinkRocade en Centric). Beiden hanteren software waarvan de kern tientallen jaren oud is. Bij de realisatie van nieuwe ambities werkt dit beperkend. Een volledig herontwerp maakt verdere doorontwikkeling - bijvoorbeeld voor de realisatie van 100% digitaal - mogelijk.

Het kan overigens zijn dat een van beide partijen hier een rol in speelt wanneer dat de uitkomst is van het inkoop- en aanbestedingsproces. De conditie is echter dat dit gaat op basis van herontwerp.

Kennisdeling en inkoopkracht

De samenwerking creëert zowel een platform voor kennisuitwisseling als een sterke speler om marktpartijen uit te dagen. De kopgroep – exclusief Haarlem – bestaat uitsluitend uit grotere gemeenten en verenigt op dit moment al 50% van het klantenbestand van de Participatiewet. De kopgroep heeft daarmee niet alleen in de markt inkoopkracht, maar is ook

in staat met keten- en beleidspartners de facto standaarden uit te onderhandelen, wat bijdraagt aan een goede implementatie van processen.

Daarnaast is de ontwikkeling tot nu toe deels gefinancierd door het ministerie van SZW en gefaciliteerd door de VNG.

Draagt bij aan de strategische doelen voor Informatievoorziening

Met de GBI wordt een deel van de processen verregaand gedigitaliseerd. Dit draagt bij aan het doel van verbetering dienstverlening door optimaal te automatiseren en digitaliseren. De voor het GBI gewenste IT architectuur en de visie op ontwikkeling van moderne software passen bovendien goed bij de gewenste toekomstige informatievoorziening van Haarlem. Aansluiten bij de GBI is een katalysator voor de technische ontwikkeling binnen het Sociaal Domein en levert daarmee een positieve bijdrage aan de strategische doelen rond informatievoorziening.

GBI kent een gefaseerde aanpak

Uitgangspunt van het GBI is niet om in één keer een groot nieuw systeem te implementeren, maar per transactie/proces een business case uit te werken, te ontwerpen, bouwen en implementeren. Dit maakt het ontwerp- en bouwproces beheersbaar.

Ter illustratie: er zijn door de projectgroep 50 transacties geïdentificeerd. De 8 transacties met de hoogste kosten worden als eerste uitgewerkt in business cases.

De eerste beoogde business case betreft aanvraag levensonderhoud. In het kort moet GBI opleveren dat benodigde informatie voor beoordeling geautomatiseerd wordt "onttrokken" aan diverse bronnen, daar waar medewerkers (en klanten) nu handmatig op zoek moeten naar documenten. Onze inschatting is dat de winst hier met name in snellere doorlooptijden gevonden wordt.

NB. Deze gefaseerde aanpak betekent ook dat de komende jaren in GWS geïnvesteerd blijft worden om deze software adequaat te houden. Beide systemen blijven naast elkaar bestaan en moeten beiden zo goed mogelijk blijven werken.

De financiële consequenties

De totale consequenties bedragen voor 2016 € 70.000,- en voor 2017 € 140.000,- en wordt gedekt uit het budget voor flexibele inhuur binnen de personeelsbegroting van de hoofdafdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de kostenplaatsen 532300 en 532000 . Dit bestaat uit de volgende componenten:

- Deelname aan de regie-organisatie betekent een financiële bijdrage van € 40.000,- voor 2016 en van € 80.000,- voor 2017. Hiermee wordt Haarlem lid van - naar verwachting - een coöperatieve vereniging. Met behulp van deze kosten wordt een kleine nog op te zetten en te bemensen regie-organisatie gefinancierd. Directe deelname van Haarlem vergt daarnaast dat capaciteit vrijgemaakt wordt om dit te realiseren. Dit vergt naar schatting 0,5 fte. De kosten hiervan bedragen aanvullend € 30.000,- voor 2016 en € 60.000,- voor 2017. Met behulp van deze capaciteit kan Haarlem werk- en klankbordgroepen in het kader van GBI bemensen. Op dit moment betekent dat een stuurgroep, een programmeerteam, een coördinatiegroep en 5 werkgroepen. Haarlem hoeft niet in elke werkgroep vertegenwoordigd te zijn en kan natuurlijk kiezen waar prioriteit ligt (en reële capaciteit geleverd wordt). Dit zijn kosten die rechtstreeks bijdragen aan de software-ontwikkeling.

- De dekking van de personele kosten wordt opgevangen. Voor 2016 en 2017 wordt ook de bijdrage aan de regie-organisatie betaald. In de jaren daarna worden de kosten voor de regie-organisatie opgenomen in het investeringsprogramma ICT.

Daadwerkelijke implementatie van vernieuwde processen vindt gefaseerd plaats. Hiervoor worden aanvullend per business case de kosten en ingeschatte opbrengsten/kosteneffecten in kaart gebracht, alsmede de gevolgen in technisch-organisatorische zin. Aangezien de business cases na elkaar worden uitgewerkt zal hierover verspreid in de tijd besluitvorming worden voorgelegd.

Communicatie

De communicatie kan in deze fase beperkt blijven. De GBI is met name een virtuele organisatie die draait “op de achtergrond”. Het gevolg is dat klanten in hun contacten te maken blijven houden met de gemeente zelf en niet met de GBI. Ook intern zijn de organisatorische gevolgen beperkt, gezien het streven dat de GBI vooral een lichte regie-organisatie is. Per business case zal bezien worden wat gevolgen zijn voor de afzonderlijke werkprocessen.

5. Risico's en kanttekeningen

De ontwikkelperiode kent een lange doorlooptijd

Vooralsnog gaat de kopgroep uit van een ontwikkelperiode die loopt tot en met 2020. Dit heeft tot gevolg dat enerzijds gedurende deze periode ook binnen Haarlem een projectteam gehandhaafd moet blijven. Anderzijds betekent dit dat de onderliggende ICT voor inkomensondersteuning zal plaatsvinden via tenminste twee platforms. Naast de GBI zal ook het huidige systeem GWS in de lucht blijven, zowel qua techniek als functioneel beheer. De volledige vruchten van herontwerp kunnen pas geplukt worden wanneer volledige transformatie is bereikt. Dat zal meerdere jaren duren (nog geen harde einddatum). Door de business case gewijze aanpak wordt er niettemin naar gestreefd dat de afzonderlijke deelprojecten ieder voor zich “rendabel” zijn, waarmee de gevolgen van dit risico beheersbaar blijven.

ICT-ontwikkelingstrajecten kennen uitvoeringsrisico's

Naast bovengenoemde GBI-specifieke risico's betreft dit uiteraard ICT-ontwikkeling met daarbij behorende risico's. De fasegewijze (per proces/transactie) maakt dergelijke risico's beheersbaar.

Specifiek voor GBI geldt dat GBI alleen efficiënt kan functioneren als er koppelvlakken zijn met de bestaande software binnen gemeenten. Dit geldt in beginsel voor alle deelnemende gemeenten voor de kernsoftware voor uitkeringverstrekking. Het belang van een goede koppeling met GWS is daarmee voor meerdere gemeenten aanwezig en een noodzakelijke voorwaarde voor een goede implementatie.

Voor Haarlem geldt echter dat specifieke software zoals eigen geïntegreerde webformulieren en de koppelingen met het regiesysteem sociaal domein (MensCentraal) goed moeten kunnen migreren naar de nieuwe situatie. De implicaties hiervan zullen per business case worden gewogen en bewaakt.

Gezamenlijk ontwerpproces

GBI impliceert een gezamenlijk ontwerp- en keuzeproces. Er kunnen daarmee ook ontwerpkeuzes worden gemaakt die lokaal wellicht anders zouden zijn uitgepakt. Dat is de consequentie van een gezamenlijke aanpak.

In de uitwerking van de transacties wordt echter duidelijk rekening gehouden met gemeentelijke beleidsvrijheid. De partners hoeven dus ook niet met alles op één lijn te komen. Daarnaast is het zo dat meerdere participanten op dit moment, net als Haarlem, de software van Centric gebruiken. Als het gaat om de aansluiting op de huidige systemen en werkwijze kunnen deze gemeenten gezamenlijk een stevige invloed uitoefenen.

Waarom niet later instappen?

In de afweging is ook nagedacht of later instappen een optie is. Om diverse redenen is dit geen reële optie. Allereerst kan dan geen invloed op het ontwerpproces worden uitgeoefend. Wanneer in de uitwerking keuzes gemaakt worden die technisch niet goed passen binnen Haarlemse randvoorwaarden, compliceert dat lokale implementatie en daarmee leidt dat tot hogere kosten.

Daarnaast betalen later instappende gemeenten sowieso een extra bedrag, omdat de koplopers al risico's hebben genomen in de eerdere ontwikkelfase.

De mogelijkheid van uittreding

Een belangrijk argument is de mogelijkheid de markt open te breken. Niettemin kan het zijn dat GBI op een gegeven moment niet meer voldoet aan de verwachtingen die Haarlem ervan heeft.

Uittreding is mogelijk, alleen vergt dit financiële onderhandelingen met het bestuur van de vereniging over de schade voor andere deelnemers aan GBI (conform concept-statuten). In de beginfase zal de potentiële schade niet groot zijn, maar bij verdere implementatie en doorontwikkeling kan dit complexer worden aangezien er dan ook software zal draaien die met behulp van GBI is ingekocht en gerealiseerd.

In de onderhandelingen met de GBI-partners zal Haarlem de mogelijkheid van een collectief go/no go-moment inbrengen, gezien het gedeeld risico dat het programma niet of in beperkte mate aan de verwachtingen kan voldoen.

Een eerste moment hiervoor dient zich naar verwachting in 2017 aan wanneer er een beslissing genomen wordt over de wijze van aansluiten van de zogenaamde “front-end” (software gericht op communicatie en uitwisseling) met “back-end” (software gericht op data-opslag en administratieve verwerking) systemen.

Naamgeving en ambitie

De terminologie "gezamenlijke back-office" lijkt te impliceren dat sprake is van een organisatie waar ook alle administratieve handelingen centraal verricht worden. Deze naam is overgebleven uit eerdere varianten op het huidige voorstel, waarin inderdaad ook een centrale uitvoeringsorganisatie werd beoogd. Dit is om diverse redenen door de participanten als niet wenselijk/niet realistisch beoordeeld. De ambitie beperkt zich nu tot gezamenlijke inkoop van te ontwikkelen software. De naam is echter blijven "hangen". Voor het vervolg zal de werkorganisatie een naam moeten krijgen die de lading beter dekt en daarmee ook minder verwarring oproept.

6. Uitvoering

Op basis van deze besluitvorming vindt oprichting van GBI plaats. Vanuit hier worden in eerste instantie de verdere voorbereidingen voor implementatie opgepakt.

Over de uitwerking van de business cases en de consequenties daarvan wordt u afzonderlijk geïnformeerd en waar nodig wordt hierover besluitvorming voorgelegd.

7. Bijlagen

Geen

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester